

La cooperación policial y judicial de la Unión Europea en perspectiva española

Félix Arteaga

Este documento de trabajo es una contribución al proyecto de investigación "Una política española para la Unión Europea" dirigida por Jose Ignacio Torreblanca y Charles Powell

La cooperación policial y judicial en la Unión Europea contribuye a la integración europea y a la seguridad de sus ciudadanos desde que en 1992 se acordara en Maastricht ubicar los asuntos de Justicia e Interior en el denominado tercer pilar de la Unión Europea. En 1997 se decidió en Ámsterdam establecer un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia como siguiente objetivo estratégico tras el mercado único y el euro, incorporando una parte sustancial del acervo Schengen al primer pilar mientras se dejaba el resto y la cooperación policial y judicial en material penal para el tercer pilar. Posteriormente, el Consejo Europeo extraordinario de Tampere estableció un calendario en 1999 para articular las medidas de colaboración incluidas en los planes de acción de Viena de 1998 sobre cooperación policial y judicial, en los planes de 1997 y 2000 sobre delincuencia organizada y en el plan de 2000 sobre lucha contra las drogas (Lobkowicz, 2002:109-132; Barbe y Boullanger, 2003: 75-166; Albadalejo, 2002: 67-74). Tras los atentados del 11-S en los Estados Unidos, la cooperación se abrió a la lucha contra el terrorismo mediante un plan de acción específico, una apertura que se consolidó tras los trágicos atentados del 11-M en Madrid.

El 1 de mayo de 2004 se cumplieron los cinco años de transición fijados en el primer plazo del calendario de Ámsterdam para comunitarizar las cuestiones de asilo, emigración y cooperación judicial en materia civil y ahora se abre una segunda fase (Tampere II) en la que deben revisar los planes vigentes para adaptarlos al nuevo entorno de seguridad. La revisión ha coincidido con los debates de la Convención en torno al proyecto de Tratado Constitucional, que codifica el acervo comunitario en asuntos de Justicia e Interior y con la ampliación de la cooperación policial y judicial a los nuevos miembros de una Unión Europea ampliada.

En este contexto de revisión e innovación, y dentro de un libro dedicado a orientar la política europea de España en sus diversos ámbitos, el presente capítulo se ocupa de

reflexionar, en perspectiva española, sobre el balance y expectativas de la cooperación policial y judicial en la Unión Europea. El estudio se centrará exclusivamente en la política intergubernamental elaborada en el seno del hasta ahora denominado tercer pilar, ya que de lo que ocurre en los otros dos pilares se ocupan otros capítulos específicos del libro. El análisis está orientado hacia la decisión política y dispone de una extensión limitada, por lo que necesariamente dedica más atención a los aspectos mejorables de la cooperación que a los que funcionan bien, lo que no hace justicia al verdadero estado de la cuestión y se advierte como cautela a la hora de seguir el balance de resultados del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia con que empieza el capítulo. Tras este balance se revisa la dinámica de interacción entre las políticas nacionales y la europea y los mecanismos de coordinación estratégica, normativa y operativa entre ellas. Finalmente se presenta la agenda inmediata de Justicia e Interior de la Unión Europea y se compara con las prioridades españolas a juicio del autor.

La construcción del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia hasta 2004

La cooperación policial y judicial entre los Estados miembros de la UE obedece a dos lógicas: la lógica nacional, que obliga a los Estados a colaborar entre sí para satisfacer sus intereses, y la lógica europea, que los obliga a colaborar para consolidar un espacio colectivo de libertad, seguridad y justicia. Sea por necesidad o por virtud, la experiencia muestra cómo los grandes impulsos a la cooperación policial y judicial en Europa han venido precedidos de acontecimientos graves como las acciones terroristas de los años setenta, las migraciones masivas procedentes de los Balcanes en los noventa, los disturbios de orden público en los Consejos Europeos de Niza y Gotemburgo en 2001 y los mencionados atentados terroristas del 11-S y del 11-M. La lógica de la integración también cuenta y otra buena parte de los avances en la cooperación policial y judicial obedece a la necesidad de acompañar el progreso en la construcción europea. Así, la creación del mercado único forzó la cooperación entre los Estados miembros para compensar los efectos negativos de la supresión de los controles en las fronteras interiores, primero en el marco del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 1990 y después incorporando este Convenio y su acervo al Tratado de la UE de Ámsterdam en 1997. A falta de un itinerario prefijado que señale cuál es el estado final de la cooperación policial y judicial en la Unión Europea, su desarrollo depende de la interacción entre esas dos lógicas y su combinación ha producido los progresos y el alto grado de interdependencia que se exponen a continuación en el campo de la cooperación policial y judicial.

Si atendemos a las últimas valoraciones oficiales de esa cooperación¹, el saldo de la primera fase viene avalado por el progreso en la mayoría de los objetivos fijados en Tampere según reflejan los marcadores de la Comisión, el creciente apoyo de la opinión pública europea a una acción común en el ámbito de justicia e interior y su creciente protagonismo entre las políticas de la Unión Europea.

La cooperación policial entre los Estados miembros se ha dedicado a la prevención, detección e investigación de delitos, a desarrollar bases de datos², a ensayar programas de formación e intercambio o a la evaluación de técnicas de investigación

¹ Evaluación del programa de Tampere y orientaciones futuras, COM (2004) 401 en doc. 10249/04 de 7/VI/2004, aprobado por el Consejo Europeo de Dublín de 18/VI/2004, apdo. I.5 de conclusiones y doc. 9903/04 de 2/VI/2004 de la Comisión COM (2004) 376 sobre cooperación policial y aduanera.

² Entre otros, se han desarrollado los sistemas de información de Schengen (SIS), Europol (SIE), aduanera (SIA), huellas dactilares (Eurodac), visados (VIS) y de investigaciones aduaneras (FIDE) que presentan un uso desigual y con problemas técnicos de actualización pero también constituyen un activo práctico de la cooperación.

que luego se han exportado a otros ámbitos de cooperación. La supresión de los controles interiores desplazó a las fronteras exteriores la cooperación aduanera uniformando procedimientos de entrada de personas, de control de transportistas de pasajeros y mercancías y de control de migraciones, haciendo crecer los puestos conjuntos de policía y los de cooperación aduanera en algunas fronteras europeas ya sea de carácter bilateral o multilateral dentro de agrupaciones regionales más amplias.

La cooperación policial ha tenido hasta ahora un enfoque institucional y normativo y se ha volcado en la creación de los órganos y procedimientos necesarios para la cooperación. Se han creado instituciones como la Oficina Europea de Policía (Europol), la Escuela Europea de Policía (Cepol) o la *Task Force* de Jefes de Policía. También se han habilitado instrumentos para la prevención de los grandes delitos como los equipos multinacionales, se ha sistematizado la protección de las reuniones de alto nivel y de los eventos deportivos, se han articulado redes para la protección de personalidades o para el seguimiento de responsables de delitos contra la humanidad, se han intercambiado oficiales de enlace y establecido innumerables acuerdos bilaterales y multilaterales sobre puestos conjuntos de policía, centros de cooperación, acuerdos subregionales y transfronterizos de seguridad entre los Estados miembros.

La cooperación policial también ha registrado algunos problemas relacionados con la falta de cultura de cooperación internacional, con la renuencia corporativa a compartir información o a solicitarla dentro de grandes organizaciones multilaterales, con el limitado rendimiento de los sistemas de información y de las instituciones creadas y con el desconocimiento de gran parte de los agentes policiales y judiciales que no están familiarizados con el proceso de europeización ni con la trascendencia de la cooperación europea para su ejercicio profesional cotidiano. Los logros de la cooperación policial se han visto también afectados por el incumplimiento de los Estados miembros de los acuerdos que no son vinculantes y por el crecimiento de nuevas formas de delincuencia transfronteriza que afectan gravemente a los intereses de la UE y de sus Estados miembros. La delincuencia aprovecha mejor que la policía las oportunidades que brinda la globalización y se adapta mejor que ella a la supresión de los controles en las fronteras interiores. Las nuevas formas delictivas relacionadas con el tráfico de seres humanos, los delitos económicos, el crimen organizado y, desafortunadamente, el megaterrorismo se han instalado en la sociedad europea y cuestionan los logros de la cooperación obligando a un proceso constante de revisión y actualización.

En el campo judicial, el cumplimiento de los objetivos de Tampere ha ido creando progresivamente un espacio judicial europeo (Ordóñez Solís, 2003: 449-458 y Barbe y Boullanger, 2002: 123-145). La asistencia judicial entre Estados europeos ha ido pasando del marco bilateral al multilateral, y del ámbito del Consejo de Europa al de la Unión Europea. En el ámbito penal, la cooperación se traduce en la aproximación de las legislaciones para definir, tipificar y penar los delitos graves y de alcance transfronterizo como los que tienen que ver con el crimen organizado, los tráfico ilícitos incluidos los de seres humanos, la explotación infantil o el terrorismo; delitos en los que el ordenamiento jurídico español precisa de apoyos europeos, cuando no internacionales, para investigar con eficacia. Para ellos se han creado instrumentos como los equipos conjuntos de investigación o el Convenio Europeo de Asistencia Judicial en materia penal de 2000. El espacio judicial no se reduce a las materias penales, como induce a creer la proliferación de titulares al respecto, sino que afecta también a los ámbitos civil y mercantil permitiendo a los ciudadanos y empresas que se relacionen en un marco europeo sin fronteras protegiendo sus intereses cotidianos y directos en materias como el derecho de familia, la mediación, la asistencia legal, la compensación a las víctimas o las reclamaciones judiciales, entre otros.

Sin embargo, y reconociendo sus logros, la cooperación judicial en materias civil y penal se enfrenta a una gran diversidad de ordenamientos internos con grandes diferencias de carácter material y procesal que dificultan la colaboración. La aceptación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales, la relación directa entre jueces, el intercambio de magistrados de enlace, la aproximación de las legislaciones en materia penal y 23 decisiones y decisiones-marco aprobadas, entre otros acuerdos, son avances necesarios pero no suficientes para garantizar el funcionamiento eficaz del nuevo espacio. No son suficientes porque ni siquiera la adopción de instrumentos jurídicos vinculantes garantiza su aplicación, ya que cada Estado decide libremente cuál ratifica o aplica y cuál no sin que existan mecanismos colectivos que les fueren a ello. Además, la utilización para la cooperación policial y judicial de instrumentos jurídicos exclusivos del tercer pilar como la decisión, la decisión-marco y el convenio para favorecer la construcción del espacio europeo ha incrementado –en lugar de disminuir– la dificultad de conectarlos con los demás instrumentos de las políticas comunes.

En el plano institucional, la justicia europea ha tenido un progreso limitado, y se ha venido apoyando en la Red Judicial Europea para promocionar la cooperación judicial entre los actores implicados, en los equipos conjuntos de investigación en materia penal y ha tenido un último impulso con la creación de una oficina de Justicia, Eurojust en 2002, integrada por fiscales, jueces o policías con competencias equivalentes, que debe coordinar y participar en las investigaciones en materia penal. La cooperación judicial europea también se ha ido abriendo a terceros Estados como Estados Unidos, Noruega e Islandia, atraídos por las facilidades de cooperación que ofrece la utilización de un espacio único para acceder a 25 ordenamientos distintos.

Además del saldo contable oficial anterior, también cuenta la percepción pública de la cooperación y de su resultado práctico en la libertad, seguridad y justicia de los ciudadanos europeos. En líneas generales, y con las cautelas que se mencionan, las encuestas europeas reflejan que la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado se consideran prioridades europeas (89% y 88%, respectivamente), aunque se reduce la percepción de su eficacia (53% y 43%) y sólo el 54% estima necesario llevar la lucha contra el terrorismo fuera de sus fronteras. También se prefiere la decisión conjunta europea frente a la nacional: 84% y 13%, respectivamente, con relación al terrorismo y 71% y 25% para el crimen organizado, aunque la mayoría de los ciudadanos son partidarios de que las decisiones sobre justicia y policía se adopten en el plano nacional (65% y 70%, respectivamente). Este desdoblamiento entre lo deseable para la UE y lo deseable para cada Estado miembro también se observa si se compara la preocupación por el terrorismo y el crimen organizado en la UE y la baja preocupación por esos riesgos en los Estados de origen, ya que sólo dos de los Quince incluyen ambos riesgos entre sus tres primeras prioridades nacionales y cuatro de los Quince no incluyen ni siquiera uno entre ellas, mientras que sólo el 7% de los encuestados –en otoño de 2003– consideraba que el terrorismo fuera su problema nacional más importante. La visibilidad de la cooperación policial y judicial en Europa debe ser un objetivo prioritario en la política de comunicación y su percepción social podría mejorarse elaborando un cuestionario específico para todos los asuntos de Justicia e Interior, en lugar de incluir aleatoriamente algunas cuestiones de cooperación policial y judicial en los cuestionarios sobre otras políticas comunes³. Mientras tanto, parece prematuro aventurar si hay un respaldo, positivo o negativo, a

³ Los *eurobarómetros* se han fijado en los asuntos de Justicia e Interior a partir de los atentados del 11-S y se han incluido dentro de las encuestas sobre políticas generales de la Unión sin diferenciar los conceptos. Incluso, la primera edición monográfica para asuntos de Justicia e Interior de diciembre de 2003 se centra exclusivamente en las cuestiones del primer pilar. Los datos ofrecidos se encuentran en el *Eurobarometer* nº 60, otoño 2003, p. 11-12, 67, 70 y 79.

la cooperación policial y judicial porque se ignora el nivel de conocimiento de sus instituciones y la valoración de sus resultados.

Los mecanismos de interacción

Las tareas descritas se ejercen en varios niveles según los procedimientos de decisión implicados: nacional, intergubernamental, comunitario e internacional. El primer nivel de decisión corresponde a los Estados, ya que la seguridad de los ciudadanos de la Unión sigue siendo responsabilidad primaria de sus Estados miembros y los gobiernos responden directamente ante sus ciudadanos de la seguridad que les proporcionan. El segundo nivel, el intergubernamental, corresponde al espacio de cooperación que los Estados miembros desarrollan dentro del segundo y del tercer pilar⁴. Junto a él, hay un nivel comunitario responsable de la gestión de las cuestiones relativas al asilo, refugio, desplazados, inmigración y visados que proceden de la comunitarización parcial del acervo Schengen en Ámsterdam. Finalmente, pero no menos importante, la UE debe cooperar con el resto de los actores internacionales para hacer frente a los riesgos globales de la seguridad. Un nivel internacional en el que figuran Estados, organizaciones internacionales como las Naciones Unidas o Interpol, foros como el G-8 y todas aquellos regionales implicados en la lucha contra la delincuencia o el terrorismo.

De estos niveles, la cooperación policial y judicial que se estudia en este capítulo se desenvuelve fundamentalmente entre los niveles nacional e intergubernamental. La combinación de esos dos niveles y de las diversas funciones genera unas matrices de cooperación diferenciadas, con sus propios actores y relaciones que forman un entramado de decisiones complejo. Una complejidad que aumenta a medida que se incorporan nuevas materias a la cooperación policial y judicial y que se ven implicados nuevos actores desempeñando esas funciones en cualquiera de los niveles señalados. El diseño de las políticas nacionales tiene que tener en cuenta la presencia y funcionamiento de estos mecanismos y redes a la hora de ampliar y profundizar las materias objeto de cooperación si es que aspiran a influir sobre el resultado final de un proceso de decisiones tan complejo.

A efectos del estudio se han diferenciado tres agrupamientos de mecanismos de coordinación interactivos entre actores y competencias que corresponden a los distintos momentos de coordinación en la planificación, la decisión y la ejecución. En el primero, el estratégico, se agrupan los actores con responsabilidad para determinar los intereses comunes y establecer orientaciones estratégicas a la cooperación, en una coordinación vertical que fluye de arriba hacia abajo. En el segundo, el normativo, se agrupa a todos los actores y procedimientos que convierten esas estrategias en una estructura institucional y normativa que traducirá aquellas orientaciones en políticas y medidas concretas. Por último, el marco operacional comprende a los actores y procedimientos que aplican esas políticas de cooperación.

La coordinación estratégica

En un sistema de actuación complejo como el de la cooperación policial y judicial que se desarrollan en varios niveles y dimensiones, la coordinación estratégica es esencial para garantizar su coherencia y eficacia y proporcionar valor añadido. La

⁴ Aunque los representantes nacionales defienden los intereses nacionales en ambos pilares, los procedimientos de decisión y ámbitos de cooperación del segundo pilar favorecen mayores niveles de compromiso y socialización –transgubernamentalización– entre sus actores, lo que determina una diferencia de estilo dentro del mismo nivel intergubernamental.

responsabilidad de la coherencia está asignada al Consejo y a la Comisión y, en el futuro, al nuevo Ministro de Asuntos Exteriores, pero será difícil que lo puedan conseguir sin una mayor coordinación estratégica previa. La coordinación estratégica no sólo puede mejorarse en el plano de la Unión Europea, sino también en el nacional, ya que en ambos niveles se echa en falta una mayor planificación estratégica.

Por el lado europeo no hay, hasta ahora, un procedimiento adecuado de planificación que evalúe todos los riesgos comunes, fije los objetivos generales de actuación y prescriba las estrategias posibles para alcanzarlos. La falta de método y enfoque estratégico ya se debatió durante la Convención donde los miembros del Grupo de Trabajo X sobre Libertad, Seguridad y Justicia propusieron que el Consejo Europeo delegará esa responsabilidad en los ministros de Justicia e Interior y que se limitara a aprobar una programación plurianual diseñada por el Consejo JAI tras consultarlas con el Parlamento Europeo, un mecanismo de coordinación empleado desde Tampere. No obstante, el nuevo Tratado Constitucional ha descartado esa recomendación y otras en el mismo sentido⁵ y ha atribuido al Consejo Europeo la definición de las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa (art. III-159), por lo que la disfunción estratégica se mantendrá tras su entrada en vigor salvo que se le asista en esas tareas un órgano experto en planificación estratégica. A falta de un plan maestro, estratégico, se ha establecido un sistema de coordinación de las prioridades del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores y de las presidencias rotatorias⁶ pero su contenido en asuntos de Justicia e Interior ya no es monográfico como lo fueron las primeras versiones durante la Presidencia española de 2002 y parece más una enumeración de asuntos pendientes que unas orientaciones estratégicas.

El enfoque estratégico también depende de otros factores como la disponibilidad y calidad de las evaluaciones de las amenazas transnacionales. Ya se cuenta con evaluaciones sectoriales de riesgos derivados del crimen organizado, el terrorismo, las drogas, las fronteras exteriores y algunas otras elaboradas por los grupos de trabajo a petición del Consejo que -a la larga- facilitarán la planificación estratégica, pero todavía se carece de una perspectiva global e integradora que fije prioridades y criterios de actuación⁷. Por otro lado, todavía no se dispone de los instrumentos metodológicos, analíticos y estadísticos adecuados para desarrollar tareas de análisis y prospectiva que no sean meramente descriptivas⁸. Por ejemplo, Europol lleva a cabo

⁵ Francia y España propusieron delegar ese diseño estratégico plurianual en manos de la Comisión para que luego el Consejo Europeo se pronunciara sobre la iniciativa (CONV 600/02).

⁶ Para ver la escasa relevancia estratégica que se da a la cooperación, no hay más que ver la limitada atención que se le presta en el programa estratégico plurianual del Consejo 2004-2006, doc. 15896/03 de 8/XII/2003 o en el programa de doc. 5097/04 de 7/I/2004 sobre “JHA External Relations multi-Presidency Programme” y compararlo con el que se le dio en el programa multipresidencias para las relaciones exteriores en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior (2001-2002) de la Presidencia española, doc. 5004/02 de 3/I/2002.

⁷ La Unión Europea acaba de corregir esta carencia en el campo de la seguridad y la defensa aprobando una Estrategia Europea de Seguridad el 12 de diciembre de 2003 que fija los riesgos, objetivos e implicaciones exclusivamente para aquellos ámbitos. Es un primer paso en la dirección estratégica correcta pero precisa un desarrollo similar en el ámbito de la cooperación policial y judicial.

⁸ La planificación precisa recursos metodológicos, teóricos y analíticos, de los que todavía no se dispone como las estadísticas e indicadores de delincuencia que permitan un análisis comparado, evaluaciones de los programas de cooperación en curso, lecciones aprendidas, técnicas de investigación de delitos y metodologías de análisis. La Escuela Europea de Policía (Cepol) ha iniciado la reflexión teórica y la Comisión ha reservado fondos del programa AGIS pero sus resultados se verán a largo plazo y no pueden suplir las veces de un órgano de planificación y prospectiva como el que precisa la UE. Así, España, durante la reunión del CATS de 11/XII/2003, rechazó el calificativo de estratégico a un documento sobre terrorismo del GTT que utilizaba ese calificativo para denominar propuestas generales de formación y asistencia.

un informe anual sobre el crimen organizado en el que se describen los grupos y áreas delictivas, pero no realiza todavía propiamente evaluaciones de la amenaza que traduzcan la inteligencia en tendencias y prioridades concretas de actuación⁹. Dicho de otro modo, se dispone de información general sobre los delitos pasados pero no sobre las tendencias de delitos futuros ni sobre sus escenarios concretos de riesgo, con lo que los Estados miembros no pueden explotar adecuadamente la evaluación y orientar las prioridades, una requisito imprescindible para la eficacia dada la limitación de medios.

La seguridad interior española comparte algunas de las carencias señaladas ya que carece de una estrategia global de seguridad y de un órgano que coordine las estrategias sectoriales de seguridad. Los problemas de coordinación que esporádicamente trascienden a los medios de comunicación no obedecen tanto a la diversificación de los órganos de seguridad como a la falta de una visión global de la seguridad interior española en una época donde la separación entre lo interior y lo exterior ha perdido sentido y en la que los asuntos policiales y judiciales se están europeizando e internacionalizando (Arteaga, 2002). De ahí que la primera conclusión orientada a la acción política de este capítulo sea la de recomendar la elaboración urgente de una estrategia de seguridad interior española que sirva de referencia a la propuesta española de cooperación policial y judicial en la UE y la articulación de un órgano y un método de planificación que procese y supervise dicha estrategia.

Ambos requisitos son imprescindibles de cara a la participación española en el liderazgo europeo del denominado G-5, donde Alemania, Francia, Italia, el Reino Unido y España vienen concertando sus prioridades e iniciativas para acudir a los consejos ministeriales con acuerdos previos que faciliten la movilización y el consenso de los demás Estados¹⁰. Este liderazgo informal será tanto más necesario tras la ampliación, pero para poder influir en la concertación restringida las autoridades españolas deberán mantenerse en condiciones de contribuir al liderazgo estratégico disponiendo de las estrategias y órganos de planificación adecuados.

La coordinación normativa

El segundo apartado de coordinación tiene que ver con la creación y adaptación del marco jurídico e institucional en que opera la cooperación policial y judicial. La regulación normativa se produce mediante un proceso de negociación en el que se identifican las medidas legislativas, institucionales y procedimentales necesarias que, posteriormente, se agrupan por objetivos en los mencionados planes de acción. Estos planes son una aproximación a políticas sectoriales de cooperación porque fijan objetivos, plazos y responsables de actuación, pero carecen de los mecanismos de vinculación, supervisión y ejecución que aseguren su implementación, modificación y evaluación.

La coordinación normativa no sería tan necesaria ni complicada si no existiera una compartimentación artificial entre pilares y materias. El Tratado Constitucional suprime la compartimentación pero mientras entra en vigor, habrá que reconducir la dispersión actual de enfoques que hace muy difícil crear marcos normativos integrados en asuntos multidimensionales como el terrorismo o la inmigración.

⁹ Para la última evaluación de Europol, ver doc. 14017/03 sobre “2003 EU Organised Crime Report” de 4/XI/2003.

¹⁰ La dificultad de movilizar a 25 actores en los Consejos potenciará la concertación de las iniciativas del Grupo de los Cinco (Alemania, el Reino Unido, Francia, Italia y España) en el marco de sus reuniones informales como las dos últimas de La Baule, Francia, el 19-20 de octubre de 2003 o de Hassop, Reino Unido, del 6 de julio de 2004, además de otras dos previas.

En segundo lugar, la coordinación normativa intergubernamental se genera generalmente de abajo hacia arriba: desde los grupos de trabajo encargados de negociar las propuestas hacia los órganos de Bruselas que preparan los Consejos ministeriales. La planificación de las normas e instituciones de cooperación policial y judicial europeas se ha desarrollado a partir de las contribuciones de esos grupos de trabajo donde los expertos técnicos de las delegaciones nacionales negocian sus propuestas. La coordinación normativa de arriba hacia abajo es más complicada porque los Consejos carecen de órganos intergubernamentales propios que puedan coordinar la planificación normativa o estructurar iniciativas. Ya que estos grupos de trabajo sectoriales funcionan verticalmente, la Unión Europea, y más concretamente su Comité de Representantes Permanentes (Coreper) dispone de dos mecanismos principales de coordinación horizontal, multidisciplinar, como el Comité Estratégico de Asilo, Inmigración y Fronteras (CEIFA) para asuntos del primer pilar y el Comité del Artículo 36 (CATS) para el tercero. Estos comités coordinan el flujo vertical y sectorial de sus grupos de trabajo antes de que sus resultados lleguen al Coreper y a los Consejos para su aprobación. No obstante, este procedimiento resulta insuficiente en materias transversales como el terrorismo o las aduanas y se está considerando la posibilidad de establecer mecanismos de coordinación a niveles inferiores que faciliten el flujo vertical y su posterior coordinación horizontal¹¹.

En tercer lugar, un factor importante en la coordinación es el del procedimiento empleado para adoptar decisiones, y en el ámbito de la cooperación policial y judicial la unanimidad sigue siendo el procedimiento a seguir. Los debates de la Convención, en vísperas de la ampliación, mostraron una división clara entre los partidarios de generalizar la mayoría cualificada como norma general de decisión –una recomendación presentada en el informe final del Grupo de Trabajo X– y los partidarios de preservar la unanimidad como garantía de la soberanía nacional. La división preservó el procedimiento actual de la unanimidad, aunque tras su entrada en vigor el nuevo Tratado Constitucional podría aplicar la mayoría cualificada para facilitar la progresión normativa en la mayor parte de las cuestiones de cooperación policial y judicial¹².

La coordinación depende también de la capacidad de iniciativa y liderazgo de los actores europeos. El progreso de la cooperación depende de las iniciativas específicas de los Estados, del Consejo y de la Comisión, sean éstas para procurar los intereses comunes o los particulares de los actores. La capacidad de iniciativa es un arma de doble filo porque si se ejerce de forma solvente y decidida permite rentabilizar el liderazgo en beneficio de los intereses propios, pero de lo contrario genera efectos contraproducentes. De hecho, y como también han reflejado los debates en la Convención, el derecho de iniciativa se ha reconducido para evitar su uso oportunista por los Estados y aunque sigue compartido por la Comisión y el Consejo, el nuevo Tratado exige que las iniciativas de éste estén avaladas por una cuarta parte de los Estados miembros (art. III-165)¹³, por lo que España necesitará concertar sus futuras iniciativas al menos con seis Estados miembros.

¹¹ Así, el plan de trabajo de la estrategia contra el terrorismo de la UE, doc. 10010/04 de 11/VI/2004, otorga la prioridad más alta a la coordinación directa entre los presidentes de los grupos de trabajo de Coordinación Aduanera, Cooperación Policial, CEIFA, Delincuencia Organizada, Horizontal Drogas, Unión Aduanera y la Comisión.

¹² La unanimidad se reserva para las decisiones legislativas sobre cooperación operativa, derecho de familia, tipificación de delitos y la actuación en territorio de un Estado. No obstante, el Consejo nunca ha recurrido a la mayoría cualificada que le permitía el art. 34.2 del TUE para aplicar las decisiones del Consejo que fomentan la cooperación, por lo que está por ver la utilidad de la vía que abre la reforma citada.

¹³ Durante los trabajos de la Convención y de su Grupo de Trabajo X se prodigaron las críticas a los Estados por el mal uso que han hecho del acuerdo de Ámsterdam por el que compartieron el derecho de

Por último, pero no menos importante, la coordinación mejora si se establecen mecanismos de control y seguimiento de las medidas acordadas. El progreso tiene que ser armónico porque las medidas normativas adoptadas en cualquiera de los campos policial, judicial o aduanero suelen verse afectadas por el estancamiento en otros, tal y como ha evidenciado la lentificación de la lucha contra el terrorismo por la falta de aplicación de la euroorden. De ahí la necesidad de mantener la coherencia y la supervisión sobre el proceso mediante el desarrollo de marcadores (*scoreboards*) que evalúen el cumplimiento de los objetivos previstos en las hojas de ruta (*roadmaps*) y faciliten la revisión periódica de sus contenidos¹⁴. No obstante, y como confiesa la propia Comisión¹⁵, su marcador sólo puede dejar constancia de la evolución de las medidas pero no puede equilibrar su desarrollo, de forma que la falta de supervisión y control hace que las medidas más fáciles o de mayor fortuna mediática avancen más que otras más prioritarias o que bloquean el progreso en campos paralelos. Este problema es notorio en el ámbito judicial y no sólo porque no se cumplan los instrumentos jurídicos no vinculantes de los planes de acción, sino porque tampoco se cumplen algunas medidas importantes de acuerdos tan vinculantes como los propios tratados de la UE o los acuerdos de Schengen o Nápoles II.

Desde la perspectiva española de la coordinación normativa –y excluyendo cualquier valoración de los resultados y participación en estos grupos–, parece conveniente sugerir algunas propuestas que podrían mejorar la coordinación normativa entre los distintos actores españoles implicados. Una primera vía de progreso sería la de sistematizar la coordinación sectorial en España antes de que se produzca la negociación en los grupos de trabajo. Dada la imposibilidad física de incluir en los grupos de trabajo intergubernamentales a todos los actores nacionales relacionados con la materia del grupo, se debería asegurar al menos su participación previa de forma que la propuesta de negociación inicial haya considerado antes sus posiciones y argumentos. Hasta ahora, esta concertación se realiza habitualmente entre los grupos de trabajo del primer pilar pero no se hace de forma sistemática en los otros dos pilares, con lo que se pueden producir exclusiones que perjudiquen el clima de cooperación interna o que se busquen vías paralelas para subsanar la exclusión que debiliten la cohesión de la posición española. La participación de todos los afectados en el diseño de una propuesta evitaría generar iniciativas o plantear posiciones que luego no se respaldan por terceros no consultados inicialmente porque se sienten marginados o perjudicados por la exclusión. Lo mismo debe decirse respecto al seguimiento de las negociaciones del grupo, ya que una información sistematizada genera más implicación que la recepción ocasional de fragmentos de información procedentes de la Secretaría de Estado, la Representación Permanente, el Ministerio de Asuntos Exteriores o el sistema de comunicaciones BDL al efecto.

El siguiente nivel de coordinación se produce en la Representación Permanente española donde los encargados de las cuestiones de Justicia e Interior (consejeros JAI) supervisan las conclusiones de los grupos de trabajo que el Coreper prepara para los consejos. Dado que en la Representación Permanente también se preparan otros consejos ministeriales, parece que ese foro sería un lugar adecuado para reforzar la coordinación normativa intersectorial que llega a Bruselas y, desde luego, para

iniciativa. En lugar de coordinar e integrar sus propuestas, el Consejo ha demostrado menor perseverancia, rigor técnico y amplitud de miras que la Comisión en sus iniciativas, por lo que ésta sigue criticando la falta de un enfoque estratégico en aquellos y prodigando sus iniciativas de planificación integral.

¹⁴ Para la estructura y contenidos de los marcadores de la Comisión COM (2003) 812, ver la última evaluación semestral del plan de acción de Tampere, doc. 5334/04 de 15/I/2004.

¹⁵ Doc. 9903/04 citado en nota 2, p. 40, apdo. 1.2.

retroalimentar al órgano del Ejecutivo que se ocupe de la coordinación normativa en Madrid. Por ello, cuanto mayor sea la coordinación interna de salida menor será la necesidad de coordinarla en Bruselas y se permitirá que la Representación Permanente disponga de más tiempo para encargarse de la coordinación europea.

La coordinación operativa

Una vez superadas las fases de planificación y decisión, se debe coordinar su ejecución operativa ya que se puede producir un desfase entre el diseño técnico, la decisión política y la aplicación práctica, especialmente en un sistema de cooperación tan complejo donde cada actor tiene sus propios intereses, competencias, prioridades y cultura de trabajo. La coordinación cubre las operaciones y los instrumentos que influyen en ellas como la formación, procedimientos, asistencia técnica, equipos y técnicas. El modo de hacerlo no está resuelto como evidenciaron los debates de la Convención, donde un sector de las propuestas apoyaba preservar los órganos actuales, desdoblado sus responsabilidades legislativas de las operativas, mientras que el resto aspiraba a centralizar la coordinación. El Tratado Constitucional ha creado un nuevo comité permanente encargado de la coordinación *operativa* en materia de “seguridad interior” (art. III-162) donde participarán representantes de los distintos Estados e instituciones policiales y judiciales de la Unión para reforzar la coordinación horizontal entre materias y vertical entre niveles de responsabilidad, pero sus detalles están por concretar y su fecha de implementación está vinculada a la ratificación del Tratado Constitucional¹⁶.

El principal reto que se plantea en la nueva fase que se abre (Tampere II) es el de demostrar la utilidad práctica de la cooperación. Finalizada ya la fase normativa e institucional, los ciudadanos y los gobiernos evaluarán la cooperación policial y judicial en función de sus resultados cotidianos, por lo que se deberán solucionar alguno de los problemas de coordinación que se describen a continuación y que afectan a la eficacia última de las medidas policiales, judiciales, de lucha contra el terrorismo e inteligencia y las fronteras exteriores; así como mejorar la “cultura” de cooperación prestando atención a sus elementos intangibles.

La coordinación policial

La creciente cooperación policial precisa un órgano operativo encargado de coordinar las operaciones. Hasta ahora se ha ensayado con poco éxito delegar la planificación de las acciones operativas a la *Task Force* de Jefes de Policía, pero no parece que sea posible asignar esa tarea de dedicación intensiva a autoridades con agendas nacionales tan apretadas, responsabilidades tan diferenciadas y que se reúnen dos veces al año. En esas condiciones, los Jefes de Policía pueden impulsar la colaboración bilateral y multilateral de sus organizaciones –que no es poco–, pero difícilmente pueden asumir una tarea tan exigente. Según el acuerdo de cooperación de Copenhague de 2002, las operaciones conjuntas se pueden delegar en un país responsable para que proporcione el soporte logístico y técnico adecuado, pero a medida que proliferen las operaciones se precisará articular un órgano permanente. A la espera de que entre en vigor el Tratado Constitucional y se regulen las funciones del comité permanente de seguridad interior ya mencionado para ocuparse de la coordinación operativa, quizá sería interesante evaluar la posibilidad de asignar permanentemente al Consejo unos delegados policiales de los Jefes de Policía que pudiera asesorar al comité en cuestiones policiales. Incluso, cuando el número y complejidad de las operaciones conjuntas lo requiera, se podría apoyar a estos

¹⁶ Durante la convención se presentó una propuesta franco-española para crear un comité de seguridad interior con funciones similares a las que el Comité de Política y Seguridad (Cops) realiza para la política de seguridad y defensa, ver doc. CONV 600/03 de 7/III/2003. El rechazo de la propuesta impide prever el enfoque operativo, legislativo o estratégico de su futura actuación.

delegados policiales con el personal de apoyo necesario para crear un centro de operaciones de nivel operacional¹⁷.

La experiencia de Europol, la oficina creada para facilitar inteligencia criminal colectiva a los Estados miembros, resulta esclarecedora para ilustrar sobre los problemas prácticos de la cooperación multilateral. Institución de referencia para cada problema que surge, los Estados miembros tienen dificultades para ratificar cada nuevo protocolo de actuación que le atribuyen. A pesar de sus posibilidades¹⁸, los funcionarios policiales son renuentes a trasvasar su información a sus bases de datos colectivas, desconocen la utilidad o simplemente no recurren a Europol, con lo que se perpetúa un círculo vicioso de infrautilización del sistema. La complejidad de poner en marcha un sistema de información propio (SIE) en 11 lenguas, el control democrático, o la denegación a Europol de un acceso total, y no parcial, a los datos del Sistema de Información de Schengen (SIS) o Aduanera (SIA), o la denegación de competencias de investigación, entre muchos otros factores, prueban las dificultades práctica de llevar las estrategias y políticas hasta el nivel operativo. Por eso, y de cara a demostrar la eficacia de la cooperación, ha llegado el momento de implicar mayor participación individual o colectiva en la operatividad a instituciones como Europol dándole la oportunidad y los medios de complementar la cooperación intergubernamental.

Las dificultades comprobadas en el ámbito europeo a la hora de explotar bases de datos colectivas deberían prevenirse también en el ámbito español. La información europea fluye hacia los usuarios bajo el control del Cuerpo Nacional de Policía y aunque hay presencia de los demás cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en las oficinas nacionales de Europol y Schengen, se debe velar para evitar que se produzcan filtros superfluos o hábitos discriminatorios. La experiencia de Europol señala que es tan importante prevenir su existencia objetiva como la percepción subjetiva de ella, ya que en cualquiera de los dos casos se produce un alejamiento del usuario. El control de las bases de datos europeas y españolas facilita al Cuerpo Nacional de Policía un diferencial de información que se puede percibir como excluyente si no se canaliza hacia el resto de las fuerzas de seguridad. La experiencia de Europol también avala la necesidad de dotar al gestor de la información con un procedimiento objetivo que regule el acceso a la información en función de la necesidad de conocer, para evitar que la posibilidad de acceso indiscriminado inhiba el intercambio de datos de interés policial. Se trate de un problema subjetivo de percepción o de uno de incompatibilidad técnica entre los sistemas de información internos, se debería potenciar el acceso de todos los usuarios al flujo europeo de información articulando un órgano de distribución colectivo.

La coordinación judicial

La cooperación judicial tiene también una dimensión operativa y ahí es donde se pone de relieve la dificultad de aplicar las medidas legislativas. La falta de obligatoriedad de las recomendaciones y los plazos afecta a su ejecución y el espacio judicial no es uniforme sino asimétrico aplicándose en la práctica de forma desigual. Decisiones marco como la euroorden que han representado un avance sustancial en la lucha

¹⁷ El Consejo cuenta con una Unidad de Policía adscrita a la gestión civil de crisis del segundo pilar que desarrolla la planificación estratégica del Consejo y cuando es necesario se desdobra para servir de punto de contacto entre las misiones sobre el terreno y los órganos de decisión en Bruselas. Las misiones no son similares pero su lógica de coordinación parece equiparable.

¹⁸ Tomando como ejemplo el Sistema de Información de Schengen (SIS), los datos que introducen sus miembros llegan a los usuarios a través de las oficinas nacionales (N-SIS), quienes pueden complementar la información recurriendo a la oficina Sirene. Según la Comisión, en marzo de 2003 se había registrado más de 11 millones de entradas de personas y objetos reclamados y cada año se producen 35.000 identificaciones positivas pero el sistema actual (SIS) tiene capacidad para 18 usuarios del SIS y el nuevo (SIS II) deberá atender a 25 más Europol y Eurojust.

contra la delincuencia organizada y el terrorismo, pueden simplificar la extradición a días o, por el contrario, pueden resultar inútiles sin un acuerdo bilateral o una trasposición interna lo permita. El reto para el sistema judicial es pasar de la asistencia tutelada de las demandas europeas de asistencia a una cooperación sistematizada y automática entre los actores del espacio judicial europeo.

En relación con Eurojust, la actitud de los gobiernos es decisiva porque éstos deciden la incorporación o no a su legislación de las normas operativas bajo que las que actúan los corresponsales nacionales de Eurojust, los que estimulan o no la cooperación nacional de las autoridades judiciales nacionales a sus demandas y los que impulsan o restringen su participación en equipos de investigación conjuntos o sus relaciones con Europol. Del mismo modo son los gobiernos los que facilitan o no la articulación de equipos conjuntos de investigación para investigar los delitos previstos en la Ley o la de equipos *ad hoc* para la investigación preventiva. En el caso español, no se han organizado todavía equipos conjuntos de investigación pero sí se ha participado en equipos *ad hoc* en materia de prevención del terrorismo. Las peticiones de asistencia judicial a España pueden proceder de fuentes policiales o judiciales que deben dirigirse en función de sus competencias a la Audiencia Nacional, el Ministerio de Justicia o el Ministerio del Interior según un criterio interno de reparto. Cuando el solicitante procede del mundo judicial puede dirigirse a la Red de Asistencia Judicial, los magistrados de enlace o a Eurojust para identificar el punto de contacto adecuado pero no estaría de más mejorar un sistema de reparto que asistiera a los solicitantes del ámbito policial nacional o extranjero. Respecto al funcionamiento práctico de los magistrados de enlace, y una vez nombrados por sus Estados de origen, su eficacia depende del mandato recibido y de sus capacidades personales para relacionarse con la comunidad judicial local.

La coordinación en materia de terrorismo e inteligencia

La lucha contra el terrorismo es otra de las áreas donde se puede mejorar notablemente la coordinación entre los diversos actores implicados. Hasta ahora, los servicios de inteligencia nacionales han cooperado en el marco del Grupo Antiterrorismo (Club de Berna). Representantes de estos servicios o de los policiales a voluntad nacional participan en el Comité sobre Terrorismo (Coter) del segundo pilar, mientras que en el Grupo de Trabajo Terrorismo (GTT) del tercer pilar sólo participan representantes de los servicios policiales. Tras el 11-S, la mayoría de los órganos implicados en la lucha contra el terrorismo como Europol, el Consejo y la *Task Force* de Jefes de Policía –salvo los que podrían luchar contra la financiación¹⁹– crearon sus propios órganos especializados y ensayaron nuevos procedimientos de cooperación pero todos han venido trabajando de forma autónoma y carecen de mecanismos interactivos eficaces, incluidos el Coter y el GTT que sólo se reunían conjuntamente una vez por Presidencia. A partir del 11-M la interacción se ha vuelto a incrementar pero la compartimentación se genera a partir de culturas profesionales que la priman y sólo puede corregirse con liderazgo político, tal y como se ha hecho al integrar las evaluaciones del Coter y del GTT en un compendio conjunto de amenazas terrorista, en su contribución a la confección de las listas de organizaciones terroristas o en la coordinación de los trabajos de ambos con las presidencias rotatorias de forma que pudieran abordar un enfoque temático o regional de su interés, caso del Magreb durante la presidencia italiana y de los factores que subyacen al reclutamiento del terrorismo durante la presidencia irlandesa²⁰.

¹⁹ Otro ejemplo de la compartimentación sería la ausencia de un comité para luchar contra la financiación del terrorismo y ninguno de los EEMM ha ratificado el Protocolo para intercambio de información financiera sobre crimen organizado al Convenio de Asistencia Judicial de 2000.

²⁰ Ver doc. 11994/2/03 del CATS de 28/VIII/2004 sobre la propuesta de un compendio de la Presidencia italiana y el doc. 5670/04 de 6/II/2004 sobre los factores subyacentes al reclutamiento terrorista.

Los atentados del 11-M también han impulsado la coordinación de la inteligencia dentro del Consejo. Por un lado, se ha creado la figura del Coordinador dependiente del Secretario General y Alto Representante para la PESC para fomentar la cooperación entre los servicios y, por otra, se está desarrollando un órgano de inteligencia en el Centro de Situación (Sitcen) a partir del grupo de inteligencia que funciona en el Consejo desde principios de 2002. El nuevo órgano –cuyas funciones y estatuto dependen de los Estados miembros– pretende coordinar los aspectos estratégicos de la inteligencia y producir análisis de inteligencia para el Consejo, así como supervisar la aplicación legislativa de las normas aunque no aspira a coordinar su fase operativa. También se pretende que los jefes de los servicios de inteligencia de los Veinticinco se reúnan regularmente dentro de la Unión en un formato similar al Grupo Antiterrorismo citado con el que se reúnen fuera, lo que facilitaría la posterior colaboración entre sus servicios. También se intenta que Europol reactive su Unidad Contraterrorista y se integre en la nueva corriente de cooperación. La Comisión comparte las iniciativas adoptadas pero insiste en acelerar la operatividad de todos los órganos y convenios creados antes de seguir por esa vía institucional. Este enfoque más pragmático de fomentar la colaboración entre los agentes de inteligencia, policiales, judiciales y financieros en equipos multinacionales *ad hoc* para prevenir el terrorismo o de acelerar la entrada en vigor de las medidas legislativas mientras se produce el rodaje de las nuevas estructuras y procedimientos de cooperación podría permitir un cambio de cultura de cooperación a medio y largo plazo.

Las medidas de coordinación propuestas confirman su carencia previa pero apuntan soluciones en la dirección correcta. No obstante, conviene tener en cuenta que la creación de nuevas estructuras de coordinación no garantiza por sí mismas su funcionamiento si, al igual que ocurría con las anteriores, se carece de la voluntad política y la cultura de cooperación necesarias para crear una comunidad de inteligencia. La coordinación supranacional debe complementar y no reemplazar la coordinación intergubernamental. Así, por ejemplo, los Estados miembros se relacionaban para cuestiones terroristas con países y organizaciones terceros a través de las reuniones periódicas del Coter, una actividad que les permitía influir en los acuerdos finales de la Unión Europea con aquellos a la hora de establecer las cláusulas de cooperación o asistencia. Ahora que el Coordinador también realiza esas actividades, los Estados miembros deberán estar al tanto para evitar que la nueva figura les desplace de esa plataforma de colaboración e influencia internacional. Por otro lado, hay que tener presente que las capacidades e intereses de inteligencia de los Estados son desiguales como para compartirlas –salvo en objetivos muy concretos donde coincidan la inminencia del riesgo o el interés concreto–, y que la existencia de inteligencia colectiva no debe desmovilizar –sino reorientar– la propia. De ahí el doble riesgo de depositar expectativas exageradas de eficacia en las nuevas medidas y de fomentar la desmovilización de las capacidades nacionales de inteligencia descontando por anticipado su funcionamiento.

España ha liderado la lucha contra el terrorismo en la UE debido a la experiencia adquirida en la lucha contra ETA pero tras la irrupción de nuevas formas de terrorismo, será preciso invertir esfuerzo y coordinación para preservar esa capacidad de liderazgo. La creación de un Centro de Coordinación Antiterrorista tras el 11-M contribuirá a ese fin pero, además, se sugiere que se aproveche ese laboratorio de cooperación entre servicios para favorecer el cambio cultural necesario para afrontar la desaparición de las dimensiones internas y externas en la lucha contra el terrorismo e integrara las culturas antiterroristas y contraterroristas nacionales en una comunidad sinérgica.

La coordinación del control de las fronteras exteriores

El problema de la coordinación operativa en torno a las fronteras es el de coordinar la dispersión de competencias intra e interestatales para enfrentarse a un problema multidimensional y complejo. Por un lado, se van multiplicando las áreas de cooperación y sus interacciones. Se ha pasado de una actividad aduanera y migratoria a otra más compleja de seguridad en la que las fronteras son el punto de paso para delincuentes criminales y terroristas, los tráfico ilícitos tradicionales o los nuevos relacionados con los seres humanos, las armas o los medios terroristas de destrucción masiva, por no hablar de los nuevos riesgos para la salud y el consumo europeos²¹. La coordinación operativa de los títulos IV del TCE y del VI del TUE es más necesaria que nunca tras el fin del período de transición del 1 de mayo de 2004 y, sobre todo, tras la entrada en vigor del Tratado Constitucional porque diluirán más la compartimentación entre pilares. Por otro lado, y frente a la creciente integración de las redes y actividades delictivas, los actores europeos siguen fragmentados en administraciones aduaneras y autoridades policiales nacionales con distintas competencias que tratan de coordinar sus Jefes de Policía de Fronteras en su Unidad Común bajo la supervisión del CEIFA. Junto a los anteriores, participan en la vigilancia y control de las fronteras exteriores algunas instituciones europeas como Europol, Eurojust y OLAF y otras internacionales como la Organización Mundial de Aduanas, entre muchos otros, lo que añade mayor dificultad a su coordinación.

La interacción entre riesgos de seguridad y fronteras entró en la agenda de la UE tras el Consejo Europeo de Laeken, Bélgica, bajo el impacto de los atentados del 11-S y en pleno auge de la inmigración clandestina y el tráfico de seres humanos. Entonces, la Comisión propuso entonces integrar la gestión de todos los aspectos fronterizos de riesgo para la seguridad. Tras el Consejo Europeo de Sevilla de 2002, se añadió al Comité Estratégico del primer pilar un órgano común de expertos formado por los jefes de los servicios de control de fronteras. Este órgano conjunto, CEIFA plus, delegó las cuestiones operativas en ese órgano (Unidad Común) que, a su vez, está estudiando delegar la conducción de las operaciones a una unidad de coordinación operativa permanente, mientras que el CEIFA continúa proporcionando las orientaciones de carácter general en sus reuniones mensuales. La estructura de coordinación se completa con un modelo y un centro de análisis de riesgos comunes, CIRAM y CAR respectivamente y varios centros *ad hoc* de fronteras terrestres, marítimas y aéreas, de excelencia y formación.

Hasta ahora se han desarrollado operaciones de control de contenedores, emigrantes y documentación entre grupos de Estados y se han establecido centros de operaciones para coordinar las operaciones de las fronteras marítimas, terrestres y aéreas. España dirige el Centro de Coordinación de las fronteras marítimas exteriores de la UE salvo las del Mediterráneo oriental que está bajo la responsabilidad de Grecia. Para la conducción de estas operaciones se recurre a un país anfitrión que lidera la operación y proporciona los medios logísticos y técnicos de apoyo necesarios, tal y como hizo España durante la operación Ulises para controlar –por primera vez– las fronteras marítimas del Mediterráneo occidental y el Atlántico sahariano.

Ahora, tras los atentados del 11-M, la división entre aduanas y fronteras es más cuestionable que antes y se torna inaplazable la coordinación operativa de los actores implicados. Pero ya que la UE no dispone de un servicio único ni puede integrar los distintos servicios existentes siguiendo el modelo que ya se ha implantado en Estados Unidos -y que se daba parcialmente en España al realizar la Guardia Civil funciones de resguardo fiscal, custodia y seguridad de puertos y aeropuertos, vigilancia de costas, fronteras y mar territorial–, ha optado por establecer una Agencia Europea

²¹ Proyecto de estrategia de cooperación aduanera en el tercer pilar del Consejo, doc. 11167/5/03 de 18/XII/2003 y plan de trabajo del doc. 15315/2/03 de 17/XII/2003.

para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores²² y revisado su estrategia de actuación. No se trata de ampliar las competencias policiales de los agentes aduaneros o viceversa, sino de implementar un sistema de coordinación intra e interagencias para interconectar los análisis de riesgos, los instrumentos legislativos, los sistemas de datos, los equipos y la formación y los oficiales de enlace necesarios para gestionar las fronteras exteriores de un actor global de las dimensiones geográficas, económicas y sociales de la UE.

La convergencia intangible

Aunque se deje para el final, resulta imprescindible recalcar la importancia práctica de algunos factores poco conocidos para el buen funcionamiento práctico de la cooperación internacional. El primer obstáculo es vencer la resistencia a lo desconocido, por lo que se debe aproximar la cooperación europea a la vida cotidiana profesional de los agentes nacionales si se quiere progresar en la confianza mutua. A fin de facilitar los intercambios entre culturas profesionales que han vivido prácticamente aisladas de la cooperación internacional, la Comisión tiene en marcha algunos programas como el Agis²³ para fomentar la cooperación policial y aduanera en ejercicios, operaciones conjuntas de vigilancia aduanera e intercambios en materia penal, o como el Argo dedicado a fomentar la cooperación administrativa en cuestiones de fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración, entre muchos otros (Ordóñez Solís, 2003: 475).

La socialización se va extendiendo desde los reducidos núcleos de expertos al más amplio de los usuarios, donde cada vez más agentes policiales y judiciales acceden en su trabajo diario a bases de datos y redes formales e informales que les hacen ver la utilidad directa de la cooperación. La participación de los agentes judiciales y policiales españoles en reuniones de expertos, intercambios de agentes, misiones de evaluación y asistencia técnica, cursos de formación, seminarios y tantas otras fuentes de socialización europea facilitarían un cambio cultural respecto a la cooperación europea, en general, y respecto a la internacional en general.

Hasta ahora, las autoridades policiales y judiciales españolas han apoyado la familiarización con el entorno europeo de quienes han tenido una relación directa de negociadores o usuarios con el entorno europeo de cooperación, pero dado que su número tiende a aumentar se debería reforzar el sistema de apoyo y fomentar el desarrollo de *comunidades* de cooperación que facilitarían la colaboración entre agentes a propósito de funciones concretas como la aplicación de la euroorden o generalizando en otros servicios el modelo de asistencia que presta el auxilio judicial de la Red Judicial Española de Cooperación Internacional a quienes lo precisan²⁴.

Otro obstáculo a la colaboración se deriva de la divergencia de los métodos de trabajo por lo que se debe buscar la convergencia de los procedimientos, las normas de calidad, las técnicas de investigación y el conocimiento de las buenas prácticas. En

²² Doc. 15446/03 del Consejo de 28/XI/2003 y reglamento 9018/04 de 30/IV/2004.

²³ El programa Agis, http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/agis/, para 2003-2007 reemplaza a otros programas anteriores financiados por la Comisión a solicitud del Consejo como Grocio, Oisín I y II, Stop, Hipócrates y Falcone, entre otros, para facilitar el intercambio, la cooperación y la formación de agentes policiales y judiciales de los Estados miembros de la UE y terceros.

²⁴ En el grupo de expertos sobre la euroorden forman parte miembros del Consejo General del Poder Judicial, Fiscalía General, Audiencia Nacional y ministerios de Justicia e Interior y ha desarrollado una guía práctica para la emisión y ejecución de la euroorden en www.mju.es/euroorden/protocolos.htm. Como parte de la Red de Asistencia Judicial Europea facilita desde el Consejo General del Poder Judicial orientación, intermediación activa y apoyo jurídico y documental a quienes lo precisan telefónicamente o mediante la inclusión en su página web del atlas judicial europeo, los prontuarios de asistencia judicial, los magistrados de enlace entre estados en <http://www.poderjudicial.es/CGPJ/relacionesinternacionales>.

este sentido, la Escuela Europea de Policía (Cepol) o el centro de formación de policías de frontera son una fuente de socialización porque transvasan programas y metodologías de formación en las materias objeto de cooperación²⁵, una línea de convergencia que fomenta la Comisión financiando la homologación de laboratorios forenses de acuerdo a normas europeas estandarizadas de calidad. Las instituciones y los actores contribuyen al cambio administrativo (Knill, 2001:20-25) al igual que las normas y los procedimientos europeos tienen ya un alto grado de influencia en el funcionamiento interno (Gutiérrez, 2002: 141-145) pero su interacción puede ser mucho mayor si se generaliza el uso de los manuales de procedimiento policial, los prontuarios de asistencia judicial, el atlas judicial europeo y tantos otros activos intangibles de la cooperación europea²⁶.

Finalmente, se debería fomentar el acercamiento de la sociedad al espacio europeo de libertad, seguridad y justicia que se está construyendo para ella. La política de transparencia del Consejo facilita el acceso a los documentos oficiales, al igual que Europol facilita versiones no confidenciales de sus evaluaciones sobre crimen organizado y tendencias terroristas, pero todavía se carece de una política de comunicación que explique a los ciudadanos qué puede hacer la cooperación policial o judicial por ellos. Ya que la Comisión es favorable a seguir financiando programas que faciliten la confianza mutua, la socialización y el acceso de los ciudadanos al espacio europeo, las autoridades españolas deberían seguir apoyándose en los recursos comunes para explicar a los agentes policiales, judiciales y aduaneros y a los ciudadanos los resultados y consecuencias prácticas del esfuerzo acometido.

Las prioridades europeas para los próximos años y su perspectiva española

La agenda europea tiene como objetivos inmediatos para esta nueva fase revisar con detenimiento el plan de acción fijado en Tampere y aplicar el plan de acción actualizado contra el terrorismo. Con esos grandes objetivos como referencia normativa, la prioridad del nuevo período será la de sacar partido a los avances logrados y profundizar en ellos antes de proceder a una nueva fase de expansión. Aunque no se cierra la puerta a alguna novedad institucional como la mencionada Agencia Europea de Fronteras o una Fiscalía Europea o a la ampliación de las competencias actuales, el reto de esta fase consiste en conseguir la eficacia y visibilidad de las estructuras y procedimientos de cooperación. La agenda que se va a describir a continuación se verá afectada por los debates sobre la perspectiva financiera, por la entrada en vigor del Tratado Constitucional y, sobre todo, por la voluntad de cumplimiento de los Estados miembros, por lo que sólo pueden presentarse previsiones respecto a las expectativas que abren.

La revisión del plan de acción de Tampere se ha iniciado por la Presidencia holandesa presentando un documento con su visión de las orientaciones generales a seguir²⁷, por lo que todavía es pronto para conocer la nueva generación de medidas aunque no se desviarán mucho de las propuestas por estas orientaciones y por las ya mencionadas

²⁵ Informe trienal sobre el funcionamiento y el futuro de la Escuela Europea de Policía, doc. 15722/03 de 9/XII/2003. La Comisión tiene como objetivo de formación de Cepol que afecte directamente al 10% de los oficiales policiales de la UE e indirectamente al 60% a través de sus materiales didácticos.

²⁶ Por ejemplo, el vademécum de cooperación policial transfronteriza (*Police Cooperation Handbook*, doc. 15732/03 de 12/XII/2003) da detalles prácticos sobre cómo llevar a cabo la cooperación Schengen entre autoridades policiales a través de las fronteras interiores mediante fichas por país de direcciones de contacto o números de teléfono. Otros manuales armonizan los procedimientos para la protección de reuniones de alto nivel, los procedimientos de conexión SIS-SIRENE o el control de las fronteras exteriores.

²⁷ Doc. 11122/04 de 9/VII/2004 sobre las orientaciones del programa plurianual de construcción del espacio de libertad, seguridad y justicia.

de la Comisión al Consejo para el período 2004-2009 en su informe COM (2004) 401 de 2 de junio de 2004. Las orientaciones de partida son pragmáticas, guiadas por la experiencia de colaboración y aspiran más a consolidar y aplicar lo logrado que a embarcarse en nuevas iniciativas. Las prioridades de la Presidencia holandesa abarcan el acceso adecuado a la justicia y a la protección de los derechos ciudadanos, el refuerzo del espacio judicial civil y mercantil, la garantía de las fronteras exteriores y la lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza. Unas prioridades similares a las de la Comisión que se centran en la protección de los derechos fundamentales, la gestión de las fronteras exteriores, la consolidación de un espacio judicial en materia civil, mercantil y penal, el refuerzo de la confianza entre los agentes policiales y judiciales, la eficacia policía y aduanera y la prevención del delito.

Mientras se elaboran esas medidas, sí que se dispone de un nuevo plan de acción actualizado contra el terrorismo, una prioridad que consumirá casi todas las energías de la cooperación europea a corto plazo²⁸. El plan de acción revisado pretende alcanzar siete objetivos estratégicos que se resumen en fomentar la cooperación multilateral o bilateral, potenciar la lucha contra la financiación del terrorismo, maximizar el rendimiento de las capacidades europeas, desarrollar capacidades de control de daños y asistir a terceros países. La UE intensificará su colaboración en los foros globales o regionales donde se coopere contra el terrorismo, por lo que la política española debe orientarse a influir en las estrategias de cooperación colectivas, de forma que satisfaga sus intereses individuales como, por ejemplo, a la hora de negociar las cláusulas de cooperación antiterrorista en los acuerdos con países terceros de interés estratégico para España. La contribución a los foros multilaterales no debe afectar al margen de autonomía necesario para abordar aquellas materias no cubiertas por algún mandato de negociación de la Unión Europea ni a la necesidad de preservar relaciones bilaterales privilegiadas con Francia, Alemania, Italia, el Reino Unido, Estados Unidos y otros países u organizaciones relevantes en el ámbito de la cooperación policial y judicial.

Las medidas adoptadas contra la financiación del terrorismo son una extensión de las medidas generales que se aplican a la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del crimen organizado y no presentan grandes novedades salvo la apelación a un mayor intercambio de información entre las autoridades financieras, los expertos de las Unidades de Inteligencia Financiera y los responsables de la lucha contra el terrorismo. Por lo tanto, y salvo desarrollos posteriores, todo sigue dependiendo de los Estados y no hay grandes novedades operativas que den valor añadido a las medidas actuales. Mientras tanto se espera que todos los Estados miembros apliquen los instrumentos legislativos introducidos tras el 11-S como las decisiones-marco sobre la orden de detención europea, los equipos conjuntos de investigación, la lucha contra el terrorismo y el blanqueo de capitales, así como las decisiones sobre la creación de Eurojust²⁹. También se espera que puedan aplicarse

²⁸ Tras el 11-M, el Consejo Europeo adoptó una declaración para hacer frente a la situación que desarrolló el Coreper presentando al Consejo de Dublín de 18 de junio de 2004 un informe sobre las iniciativas adoptadas y otro sobre el nuevo plan de acción de lucha contra el terrorismo. El Consejo encargó a la Comisión y al Secretario General que impulsaran antes de junio las medidas que se encuentran en el informe 10009/3/04 de 11/VII/2004. Para detalles de los objetivos, medidas, plazos y responsables del plan de acción de la UE para la lucha contra el terrorismo, ver doc. 10010/0/04 de 11/VII/2004. Su supervisión queda a cargo del Consejo, el SGAR, el Coordinador y la Comisión.

²⁹ El Coreper informó al Consejo el 11 de junio de 2004 (doc. 10009/3/04, pp. 13-17) sobre la aplicación de las medidas incluidas en la Declaración sobre la lucha contra el terrorismo de 25 de marzo tras el 11-M. De los Quince, Alemania anunció que la euroorden entraría en vigor el 1 de julio de 2004. Grecia, Italia, Luxemburgo e Irlanda no han aplicado la decisión marco sobre equipos conjuntos de investigación. Grecia, Irlanda y Holanda tampoco la correspondiente a la lucha contra el terrorismo. Grecia y Luxemburgo no han aplicado la decisión respecto al blanqueo, incautación y decomiso, mientras que

las nuevas medidas elaboradas tras el 11-M y pendientes de adopción como las nuevas decisiones-marco sobre el decomiso de instrumentos y productos del delito y de bienes relacionados con el delito, la Convención sobre asistencia mutua en materia penal, sobre los ataques contra los sistemas de información, sobre el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales de decomiso, la retención de datos de comunicaciones, la simplificación del intercambio de información y la cooperación referente a delitos terroristas o la protección de testigos entre muchos otros. Una lista larga y enérgica de intenciones elaboradas bajo la conmoción de los atentados de Madrid que invitarían al optimismo si no se hubiera pasado por la experiencia de ver cómo una movilización similar tras los atentados de Estados Unidos fue languideciendo a medida que se perdió su recuerdo.

Lo mismo puede decirse sobre el protagonismo que la revisión del plan depara a Europol, Eurojust y, en general, a todos los órganos colectivos encargados de la lucha contra el terrorismo, a la coordinación operativa entre ellos y entre todos los órganos afines de Estados miembros o terceros. En el ámbito de la inteligencia, el intercambio de información ha primado sobre el reparto porque el primero funciona sobre la base de la reciprocidad directa e inmediata, mientras que el segundo suele estar limitado por los ordenamientos jurídicos y el interés político, por lo que el intercambio de inteligencia no debe considerarse un fin en sí mismo sino un medio. Salvo situaciones de emergencia y bajo presión política de alto nivel, la experiencia europea muestra la dificultad de compartir información de forma multilateral y altruista en lugar de intercambiarla bilateralmente y en condiciones de reciprocidad. Los procedimientos y foros de intercambio que se proponen en el área de inteligencia aplicada a la lucha contra el terrorismo no relevan a los Estados de su responsabilidad ni proporcionarán resultados a corto plazo, por lo que las autoridades españolas deberían contribuir solidariamente con sus socios de la UE a mejorar las prácticas de intercambio pero asegurándose de que la coordinación europea no desplace el protagonismo español en un área tan sensible. Del mismo modo, la creación de capacidades y órganos de inteligencia en el seno del Consejo debe complementar y no disminuir las capacidades actuales, ya que la experiencia de la cooperación policial muestra cómo la creación de nuevos órganos y procedimientos no garantiza su aplicación ni su eficacia y, también, cómo la capacidad individual proporciona un valor de cambio. Por ello habrá que preservar y desarrollar capacidades de inteligencia donde España tenga ventaja comparativa que ofrecer a sus socios.

Otros campos destinados a crecer están relacionados con las fronteras exteriores, la protección civil, la seguridad en los transportes y los controles en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE. Siendo frontera exterior de la UE, objetivo de atentados terroristas, potencia turística y punto estratégico de comunicaciones, España no puede dejar de compartir estas prioridades de control y participar en estas iniciativas con algunas cautelas para asegurarse el control de su supervisión y los retornos por su contribución. Si acaso, y ya que el control y vigilancia de las fronteras exteriores es una competencia exclusiva de los Estados miembros, éstos deben sopesar bien el impacto de los nuevos avances institucionales en sus capacidades para evitar la proliferación indiscriminada de iniciativas y órganos que no aporten valor añadido a lo existente.

La solidaridad financiera de la UE resulta, en este y en otros capítulos tan prioritarios para España como el control de las fronteras exteriores, una contrapartida previa a la contribución de los Estados que, mientras aquella no llega, deben responder ante sus ciudadanos de la inversión de recursos propios en generar seguridad colectiva. En las

Italia lo ha hecho parcialmente. Por último, Grecia, Italia, Luxemburgo y España no han aplicado la decisión de crear Eurojust.

vísperas del debate sobre las expectativas financieras y en un escenario de restricciones presupuestarias, no parece fácil que se incrementen las partidas presupuestarias para la cooperación policial y judicial y, por lo tanto, el esfuerzo principal seguirá a cargo de fondos nacionales, por lo que la opción española consiste en rentabilizar sus contribuciones individuales y maximizar su participación en los programas conjuntos³⁰. En particular, España debe rentabilizar su inversión tecnológica en el sistema de vigilancia aduanera (SIVE) y en el Centro de Coordinación occidental de las fronteras marítimas exteriores, entre otros, preocupándose por convertirlo en un centro de referencia en formación, tecnología y conducción de operaciones. También debe esforzarse en concretar las compensaciones que promete la solidaridad financiera por su esfuerzo en controlar 8.000 km de fronteras, el 10% del total, incluida la puerta sur de Europa.

Las medidas comentadas conforman el marco funcional de la cooperación europea a corto y medio plazo, aunque si surge alguna nueva materia objeto de cooperación policial y judicial por sus repercusiones transfronterizas podrá incorporarse sin problemas cuando entre en vigor el Tratado Constitucional porque éste incluye una cláusula de flexibilidad que permitirá al Consejo, mediante unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptar competencias no previstas inicialmente si se considera que son necesarias para lograr los objetivos del espacio europeo (art. 17). Esta cláusula ofrece al Consejo de ministros de Justicia y Asuntos de Interior –que se denominará en el futuro Consejo de Seguridad y Justicia- la posibilidad de “europeizar” nuevos riesgos siempre que tengan repercusiones transfronterizas.

La agenda de la nueva fase estará centrada en la implementación de la cooperación policial y judicial y no prestará mucha atención a la internacionalización de esa cooperación. La lógica preocupación de la agenda por desarrollar el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia dentro de las fronteras exteriores limita sus posibilidades de desarrollo hacia fuera de ellas. Las propuestas barajadas no reivindican la proyección internacional de la cooperación policial y judicial de mano de sus agentes naturales, sino que la ponen a disposición de los actores tradicionales de la seguridad exterior. Así, la participación de agentes policiales y judiciales en las misiones civiles de gestión de crisis de la UE se suele incluir en el balance contable del segundo pilar como si sus funciones fueran las de policía militar –que corresponderían exclusivamente a las misiones de sustitución- y como si su capacitación en misiones de refuerzo no se estuviera desarrollando dentro de Cepol y de la cooperación policial y judicial en apoyo de la acción exterior de la UE. Por la misma razón no se ha previsto articular o coordinar un servicio exterior de naturaleza policial o judicial a partir de los intercambios de oficiales y magistrados de enlace que se mantienen como una opción nacional³¹.

Independientemente de su tratamiento por la UE, y como corolario a la internacionalización de la seguridad interior, una política española de seguridad se

³⁰ Los fondos disponibles entre 2004 y 2013 se situarán entorno a los 500 millones de euros anuales (el 0,005% del PNB europeo), aproximadamente un euro y veinte céntimos por ciudadano europeo y año para cubrir las medidas anteriores y las de la nueva generación, incluido terrorismo y ampliación. Con presupuestos tan bajos, las instituciones comunes tienen dificultades para operar y los Estados miembros dudan si transferirles o no nuevas competencias, caso del debate en torno a la estructura y funcionamiento de Cepol, donde Bélgica, Luxemburgo, Italia y España se oponen a crear una nueva institución que reemplace a la actual red de centros nacionales de formación para evitar aumentar los costes fijos y la burocratización de la enseñanza, mientras que una mayoría de Estados apoya la formación centralizada en esta institución.

³¹ La decisión 2003/170/JAI del Consejo de 27 de febrero sobre el uso conjunto de funcionarios de enlace policiales en terceros países prevé medidas de coordinación que podrían reforzar la acción exterior de la comunidad policial europea, pero su establecimiento depende de la voluntad y capacidades nacionales.

debería plantear la necesidad de reestructurar el servicio exterior para adaptarlo a los nuevos escenarios de cooperación policial y judicial que se derivan de su internacionalización. Así como se ha impulsado la colaboración entre los actores antiterroristas y contraterroristas en la UE y en España, se deberían generalizar los procedimientos de colaboración entre las fuerzas armadas, el servicio exterior y las fuerzas de seguridad dentro y fuera de las fronteras nacionales y de la UE. La constatación de que la seguridad debe operar por encima de las fronteras debe funcionar en los dos sentidos: la participación de agentes militares y de inteligencia en apoyo de la seguridad interior y la de agentes policiales judiciales y policiales en apoyo de la seguridad exterior. Por la misma razón, sería recomendable iniciar un proceso similar en España dedicado a maximizar las oportunidades que la proyección europea ofrece dentro de los planes de acción regionales para los Balcanes, Asia Central o Latinoamérica, entre otros, o dentro de los programas de asistencia técnica a terceros países y regiones. También aquí la cooperación internacional precisa una integración y coordinación entre todos los frentes de la acción exterior española y europea.

Como se mencionó al hablar de los factores intangibles de la cooperación, otra prioridad española debería ser la de desarrollar una estrategia de comunicación hacia los ciudadanos y hacia los agentes policiales y judiciales que permitiera conocer el alcance y contenidos de la cooperación policial y judicial para hacer frente a los delitos transfronterizos. Esta labor de *internalización* es prioritaria si se aspira a construir una comunidad de cooperación que genere la masa crítica necesaria para afrontar los retos de la cooperación en el ámbito de los recursos humanos. Pero además, esa cooperación tiene unos límites tangibles: humanos, materiales y tecnológicos que habrá que prever, ya que la utilización de las instituciones y procedimientos en la nueva fase precisará más recursos tangibles e intangibles que la fase anterior. Dicho de otro modo, el modelo español actual de contribución a la cooperación policial y judicial construido sobre una explotación intensiva de unos pocos recursos humanos se está agotando y se debería aprovechar esta nueva fase para evaluar los límites tangibles e intangibles de nuestra contribución para, por un lado, evitar asumir compromisos o expectativas que no puedan materializarse y, por otro, elaborar las estrategias adecuadas para habilitar los recursos necesarios.

La estrategia de comunicación debe incluir también a la ciudadanía española para explicarle las tendencias y efectos de los riesgos transfronterizos y la necesidad de complementar las actuaciones domésticas con la cooperación europea e internacional. Una labor pedagógica para la nueva fase en la que se prevé un mayor control externo en las cuestiones de cooperación policial, judicial y aduanera, introduciendo nuevos actores e interacciones en el proceso de decisión que no se pueden subestimar a la hora de configurar la agenda europea. Hasta ahora, se había criticado el escaso control parlamentario y judicial de instituciones de cooperación como Europol (Santos Vara, 2003:148-157) a pesar de su trascendencia social o de la cooperación intergubernamental en general, pero de cara a la entrada en vigor del Tratado Constitucional, las autoridades de Justicia e Interior deben prepararse para un mayor control externo, ya que aquel amplía la supervisión del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales en el cumplimiento de los compromisos (art. III-161), el funcionamiento de las instituciones (arts. III-174 y III-177) y en la vigilancia del principio de subsidiariedad (García-Jourdan, 2003:167-168)³².

³² El Proyecto permite que los parlamentos nacionales bloqueen iniciativas legislativas que vulneren el principio de subsidiariedad en asuntos de libertad, seguridad y justicia con más facilidad que respecto a otras materias: un tercio de los votos atribuidos a los parlamentos en estas materias frente a una cuarta parte como norma general en las restantes.

También es de prever que se intensifique el debate sobre su legitimidad y eficacia a medida que se profundicen las medidas de cooperación. Mientras el ejercicio era teórico, las medidas aplicadas contaban con un plazo de gracia pero a medida que se vayan implementando atraerán mayor interés y controversia social ya que su aplicación y profundización afectan a los derechos y libertades de unos ciudadanos como los españoles acostumbrados a unos estándares de libertad muy avanzados. Por eso, las autoridades responsables deberán esforzarse en preservar y visualizar el equilibrio entre todos los factores de la cooperación para que los ciudadanos no perciban que el avance de la cooperación se hace a costa de sus derechos y libertades. Algunas medidas de lucha contra el terrorismo o el restablecimiento de las fronteras por motivos de seguridad ya han encontrado una cierta crítica (Apap y Carrera, 2003:10) que se irá acentuando cada vez que se propongan nuevas medidas tal y como ha ocurrido con el recurso del Parlamento Europeo al Tribunal de Justicia contra el acuerdo de la Comisión y el Consejo de cesión de datos de pasajeros europeos a Estados Unidos. De ahí la oportunidad de la decisión-marco que prepara la Comisión sobre garantías procesales o su propuesta de crear una Agencia Europea de Derechos Fundamentales y el acierto de que el futuro Tratado Constitucional incluya la Carta Fundamental de Derechos de 2000 y el acceso a la Convención Europea de Derechos Humanos.

Con relación a la cooperación selectiva con grupos de Estados miembros que deseen ir más deprisa y más lejos en la construcción del espacio, la cooperación reforzada permite a España colaborar con aquellos Estados miembros que deseen avanzar a mayor ritmo e intensidad en sus áreas de responsabilidad. Ya que no se ha conseguido evitar la autoexclusión voluntaria de los Estados miembros ni generalizar el método comunitario a todas las áreas de colaboración, la cooperación reforzada sigue siendo una posibilidad a la que pueden recurrir nuestras autoridades a la hora de reforzar la cooperación estratégica u operativa en aquellas materias o en aquellas zonas geográficas donde confluyan intereses afines, caso de la cooperación en la lucha contra el terrorismo o el control de las migraciones. Como demuestra la trayectoria del espacio Schengen o las formas especiales de cooperación del Convenio Nápoles II y el intercambio de datos SIA, entre otros, la cooperación reforzada a corto plazo permite el progreso colectivo a largo siempre que se mantenga dentro de las normas que la regulan. Por la misma razón, el refuerzo de la seguridad entre los Estados que cooperan agudiza la vulnerabilidad de los Estados que se excluyen, ya que la delincuencia se desplaza hacia ellos. En función de lo anterior se recomienda a las autoridades españolas que participen en estos esquemas restringidos de cooperación³³.

Finalmente, y a la vista de las perturbaciones que ha provocado la fragmentación de algunos modelos policiales y judiciales de los Estados miembros de la UE en el desarrollo teórico y en la ejecución práctica de la cooperación policial y judicial europea, convendría reflexionar sobre la influencia del proceso actual de descentralización de las cuestiones de Justicia e Interior en España para prevenir o limitar el impacto de la coordinación europea sobre las relaciones entre servicios estatales y subestatales españoles. La práctica de la cooperación revela que las estructuras federales no pueden garantizar el cumplimiento de sus compromisos o no pueden funcionar a pleno rendimiento por razones de legalidad, dado que no tienen competencias en su país para las materias que negocian en la UE, o por razones de eficacia, dado que carecen de los medios necesarios y están aislados de la realidad y

³³ En este sentido, se deben diferenciar el enfoque *estratégico* del G-5, orientado a liderar la construcción del espacio europeo, del enfoque *normativo* de la cooperación reforzada, orientado a ampliar y profundizar las normas de cooperación, y del enfoque *operativo*, orientado a solucionar problemas comunes de carácter geográfico o temático.

de los circuitos de la información, por lo que algunos países como Alemania, Bélgica y el Reino Unido han propuesto revisar el proceso de descentralización en las materias que se han internacionalizado³⁴.

Todo lo anterior nos lleva de nuevo a la necesidad de una estrategia española de seguridad integral propuesta anteriormente. Una estrategia nacional para Europa debe pensar, primero, en sus prioridades nacionales y, después, en cómo incluir sus prioridades entre las europeas, de ahí que no sólo se deba estar atento a participar en los foros donde se elaboran estrategias, evalúen riesgos y diseñen medidas sino también a presentar propuestas que aseguren la inclusión de los intereses españoles. La exclusión o la pasividad ante estos foros serían perjudiciales porque los análisis y políticas se elaboran sobre la base de las aportaciones nacionales y se precisa tener una estrategia de influencia. El agotador trabajo del día a día desborda la capacidad de reflexión estratégica a medio y largo plazo en un contexto policial y judicial donde la internacionalización de los problemas evoluciona más deprisa que las capacidades de adaptación, de ahí la necesidad de contar con órganos de reflexión estratégica.

Lo anterior no significa que España deba mantener una postura unilateral e insolidaria, sino que, por el contrario, su tratamiento debe enfocarse desde el sentido subsidiario y complementario que la práctica y el Tratado Constitucional otorgan a la cooperación policial y judicial. El capítulo se inició mencionando las dos lógicas que explican la cooperación judicial y policial europea: la lógica del interés nacional y la lógica de la construcción europea. La responsabilidad de los asuntos de Justicia y Interior es una responsabilidad exclusiva que los Estados miembros no pueden compartir con la UE y cualquier estrategia nacional debe mantener el equilibrio entre ambas lógicas para garantizar la seguridad de los ciudadanos. No se es más europeísta ni se garantiza mejor la seguridad de los ciudadanos nacionales convirtiéndose en un consumidor neto de seguridad colectiva. Por el contrario, la contribución española a la cooperación policial y judicial europea será tanto mayor cuanto mayor sean su capacidad propia y su capacidad de influencia e interacción con la UE.

Félix Arteaga

*Instituto Universitario de Investigación en Seguridad Interior, UNED**

*Nota: el contenido de este artículo refleja sólo las opiniones personales del autor y no representa necesariamente las de la institución a la que pertenece.

³⁴ Tras la federalización de la policía belga en 2001, el Secretario de Estado de Interior del Reino Unido propuso al Parlamento en marzo de 2004 un plan para centralizar la lucha contra la delincuencia organizada mediante la Serious Organised Crime Agency (SOCA), y el ministro alemán de Interior, Otto Schily, propuso tres meses más tarde modificar la Constitución para centralizar la lucha contraterrorista frente a la descentralización actual de los *länder*.

Referencias bibliográficas

Apap, Joanna y Carrera, Sergio (2003), "Maintaining Security within Borders: Towards a Permanent State of Emergency in the EU?", *CEPS Policy Brief*, nº 41.

Arteaga Martín, Félix (2002), *La seguridad interior europea y su internacionalización*, Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano, 19 de diciembre.

Barbe, Emmanuel y Hervé Boullanger (2002), *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, La Documentation Française.

Garcia-Jourdan, Sophie (2003), "L'Union européenne face à la criminalité transnationale organisée", en IHESI (coordinación), *Bonnes Pratiques*, Les Cahiers de la Sécurité Intérieure.

Gutiérrez, Marceliano (2002), "La incidencia de la normativa europea en las políticas nacionales", en IEP (coordinación), *Hacia una policía europea*, Fundación Policía Española.

Knill, Christoph (2001), *The Europeanisation of National Administrations*, Cambridge University Press.

Lobkowicz, Wenceslas (2002), *L'Europe et la sécurité intérieure*, Les Etudes de la Documentation Française.

Santos Vara, Juan (2003), "El desarrollo de competencias de Europol y el control democrático y social", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 13.